

Capítulo décimo	
LOS SISTEMAS ELECTORALES	151
I. Selección de candidatos	152
II. Formas de las candidaturas y votos	155
III. Magnitud de distrito	156
IV. Fórmula electoral	157
V. Umbral.	160
VI. Ley de Lemas.	161
VII. Distintos sistemas utilizados.	162
VIII. Elección directa y Colegio Electoral.	163

CAPÍTULO DÉCIMO

LOS SISTEMAS ELECTORALES

A raíz del distanciamiento entre la política y la sociedad, entre los gobernantes y los gobernados, se viene discutiendo en nuestro país sobre los diferentes sistemas electorales.

En este sentido, es dable señalar que cualquier potencial proceso de reforma electoral y del régimen de los partidos políticos debe partir de una evaluación empírica de la legislación y la forma que se ha aplicado.

Desde el punto de vista teórico se define generalmente el sistema electoral como el mecanismo por el cual se traducen los votos en cargos o en bancas, y en la actualidad la importancia que se les asigna es muy grande toda vez que prima la idea de que éstos funcionan a manera de recompensas o castigos sobre las conductas de los votantes, de los partidos, e incluso de los gobernantes.

Duverger incluso planteó un efecto psicológico en la conducta de los votantes, cuando hace la distinción entre éste y el “efecto mecánico”. El efecto mecánico es cuando las reglas electorales tienden a que los partidos más votados obtengan un porcentaje aun mayor de bancas y los partidos chicos a empeorarlo, y el psicológico es cuando los votantes optan por no votar a los partidos grandes en detrimento de los chicos para no perder su voto.

Hago estas aclaraciones porque hay mucha confusión al respecto, incluso algunos consideran como sistema electoral a sólo uno o varios elementos de los sistemas, como puede ser la fórmula electoral. Por lo que cabe aclarar que entre los elementos o variables de los sistemas electorales se encuentran: la forma de selección de candidatos, la forma de candidaturas y votos, la magnitud del distrito, las formulas electorales y el umbral.

También hay otras variables como el presidencialismo, por la influencia que tiene la elección presidencial (más bien concentradora de votos en pocas alternativas sobre las elecciones legislativas, arrastrando

votos a favor de los partidos más grandes (únicos que tienen la posibilidad de acceder a la presidencia) lo que implica un incentivo a un menor número de partidos que en países parlamentarios, en particular si las elecciones son simultáneas y si esta simultaneidad ocurre siempre. O el impacto del bicameralismo sobre la posibilidad de que existan mayorías del partido presidencial en el Congreso (más difícil con el bicameralismo) interactúa con la fórmula electoral usada para elegir presidente. O el tamaño de las asambleas (medido por número de miembros), puede afectar la proporcionalidad, es decir, la relación votos/bancas por partido y un tamaño relativamente menor afecta a los partidos chicos. O una desigual distribución de bancas entre las diferentes circunscripciones en que suele dividirse un país o un distrito, en relación con el número de habitantes o de votantes, caso extremo y típico son los senados. O la coincidencia entre elecciones legislativas nacionales con elecciones provinciales para gobernador, tiende a concentrar votos en los partidos más grandes.

I. SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Respecto al primer elemento mencionado, esto es la selección de los candidatos, hay que referirse a si existe monopolio de las candidaturas y a los modos partidarios de selección de sus candidatos.

En la República Argentina el artículo 2o. de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298 establece que sólo a través de los partidos se pueden presentar candidaturas, y la salvedad es que los candidatos de los partidos no necesariamente deben ser afiliados a la organización política que los propone. Sobre el particular, hubo dos cuestionamientos a la constitucionalidad del artículo 2o. de la mencionada ley, el primero conocido como “Ríos” que arribó hasta la Corte Suprema de Justicia y el segundo conocido como “Padilla”.

En ambos casos, la Cámara Electoral “puso de relieve que la doctrina coincidía en que los partidos políticos eran órganos vitales de la democracia representativa...”. Se recordó, finalmente, el precedente sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación... al afirmar que “de lo que los partidos sean depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país en que actúan. Al reglamentarlos, el Estado democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital”.

En definitiva, se consideró que el monopolio de los partidos políticos respecto de la postulación de cargos públicos electivos no transgredía el artículo 28 de la Constitución Nacional y que ello no varió con la incorporación del artículo 38 después de la reforma constitucional de 1994.

Resulta importante lo expuesto por la Cámara Electoral cuando reconoció que la crisis que acusan en la actualidad los partidos políticos y la indiferencia que ellos producen en la inmensa mayoría de la ciudadanía, constituye un desafío a la búsqueda de soluciones que oxigenen su desenvolvimiento.

La segunda variable, esto es el método de selección de los candidatos cambia según el partido y/o alianza de que se trate, no obstante que la ley de partidos políticos exige en su artículo 50 inciso a) la realización de elecciones partidarias al menos cada cuatro años.

En los extremos hay quienes deciden sus candidatos a dedo y hay quienes exhiben una férrea tradición de democracia interna. De todos modos, casi siempre lo que ha primado son las elecciones internas cerradas, es decir, en las que participan exclusivamente los afiliados del partido.

Sin embargo, en los últimos años se han llevado a cabo algunas experiencias diferentes con el objeto de abrir la selección de los candidatos al resto de la sociedad.

Después de la crisis de 2001 la demanda social fue muy fuerte en el sentido de una mayor participación ciudadana y ello concluyó con la sanción de la Ley 25.611 del 19 de junio del año 2002 por la que se estableció el procedimiento de internas abiertas simultáneas para la elección de los candidatos a los cargos electivos nacionales es decir, para presidente, vicepresidente, diputados y senadores nacionales.

De este modo, se eliminó la posibilidad que tenían las agrupaciones políticas de regular la elección de los cargos mencionados a través de sus cartas orgánicas. No obstante la impronta legislativa, su aplicación tuvo su propia historia. Cabe recordar, que en agosto de 2002 la Ley de Internas Abiertas fue reglamentada por el Decreto 1397/02.

Asimismo, a través del Decreto 1398/02 se fijó el día 24 de noviembre de ese año para la elección Interna Abierta y simultánea de los candidatos de los partidos a presidente y vicepresidente de la nación, para el periodo 2003-2007 y de los legisladores nacionales cuyo mandato correspondiera renovar en el año 2003.

Finalmente los decretos mencionados fueron modificados por el Decreto 1578, principalmente en lo que constituye al padrón electoral, que

en un principio estaba comprendido por la totalidad de ciudadanos habilitados a sufragar, de acuerdo al Código Electoral Nacional, y con la reforma por ciudadanos que carecieran de afiliación política y por los afiliados a ese partido.

Es de recordar que el objetivo era transparentar lo más posible la realización de la elección interna simultánea en todos los partidos. También se fijó una nueva fecha para la realización de la Interna Abierta que se pasó de noviembre al día 15 de diciembre del año 2002.

Al mismo tiempo la mencionada ley emprendió una larga batalla judicial dando por resultado que la jueza de primera instancia en lo electoral de la capital Federal suspendiera las elecciones internas abiertas declarando la invalidez de la norma que establece su simultaneidad.

No obstante, la Cámara Nacional Electoral expresó que más allá de resolver diferentes vericuetos procesales las elecciones internas, abiertas y simultáneas no son más que una legítima y razonable regulación sobre la vida partidaria, absolutamente compatible con nuestra Constitución Nacional por lo que se levantó la suspensión decretada en primera instancia. Ver resolución del fallo 3060/02 (Salvatierra). Finalmente, el Poder Legislativo sancionó la Ley 25.684 por la que suspendió la Ley de Internas Abiertas por única vez.

Con fecha del 6 de abril de 2005 el PE reglamentó a través del Decreto 292/2005 las Internas Abiertas estableciendo:

Que su realización será entre los 70 y 140 días previos al día de la elección nacional.

Que los juzgados con competencia electoral elaborarán los padrones especiales que se usarán teniendo en cuenta las novedades producidas hasta 90 días antes de la elección.

Los padrones se entregarán en soporte magnético tanto a los partidos y alianzas como al Ministerio del Interior.

Los padrones serán exhibidos en Internet en una página del Ministerio del Interior.

Los partidos y alianzas deberán constituir la Junta Electoral que tendrá por función: que los candidatos reúnan los requisitos exigidos por la Constitución Nacional, la ley de partidos políticos y el CEN, inscribir las listas de los candidatos proclamados, oficializar las listas de precandidatos y las boletas, efectuar el escrutinio provisional una vez comunicados los resultados por la Justicia Electoral se aplican los sistemas electorales establecidos en cada carta orgánica y se proclaman los que re-

sultaren electos; hasta 30 días antes de la elección las juntas deben registrar las listas de candidatos al juzgado Federal con competencia electoral.

Los partidos que proclamen una lista única, deberán inscribirla también ante la Junta a los efectos de habilitarla. Las elecciones se efectuarán en mesas diferenciadas por partido político. La justicia Federal con competencia electoral designará las autoridades de mesa. La votación es igual a la general, a cada elector que vota se le sella el documento. Se aplica supletoriamente el CEN.

II. FORMAS DE LAS CANDIDATURAS Y VOTOS

Sobre el segundo elemento, las formas de las candidaturas y de los votos, me limitaré a describir dos alternativas:

- a) Candidaturas individuales vs. Listas.
- b) Voto ordinal vs. Categórico.

Cuando se vota por individuos, la unidad de cómputo de los votos es el candidato, en el otro caso, es la lista. Lo característico de los votos es el candidato, en el otro caso es la lista. Lo característico de la lista es que es aquella a la que se adjudican las bancas.

La lista tiende a fortalecer a los partidos mientras que las candidaturas independientes a debilitarlos.

A su vez la lista puede ser abierta o cerrada:

Dentro de la abierta, el votante puede tachar el nombre de un candidato de la lista (tacha o borrratina) o modificar el orden de los candidatos, por ejemplo el que está quinto puede llegar a pasar al primer lugar. Esta alternativa se llama preferencia y las modificaciones usualmente están limitadas en número, se han usado en la mayor parte de los países de Europa occidental, incluidos Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia y Suecia, así como en países latinoamericanos como Brasil y Perú. En Argentina se utiliza en Tierra del Fuego.

La última alternativa es el panachage, donde además de tachar algunos nombres, se pueden poner otros candidatos de otras listas, lo que promueve una altísima competencia individual intrapartidaria.¹²² Es un sis-

¹²² Colomer, Josep M., *Cómo votamos*, Barcelona, Ed. Gedisa, 2004, p. 98.

tema que se utiliza en Suiza y existió en Argentina desde 1912 hasta la década de los cuarenta

Según Sartori el voto de preferencia en la Italia de 1948-1992, fomentó un clientelismo excesivo hace unos años, redujeron allá las preferencias posibles a una sola y, finalmente, la eliminaron.

La cerrada o bloqueada, es aquella que no puede ser modificada en modo alguno por el votante, es la que se utiliza en Argentina, España, Portugal y Venezuela.

Voto ordinal vs. Voto categórico: es en que el votante puede ordenar los candidatos o partidos según sus preferencias. Por ejemplo: prefiero X, pero sino es elegido, prefiero H y sino I (por ejemplo: voto único transferible).

El categórico es el que sólo puede expresar una decisión a favor de un candidato o de una lista. Se incentiva el mal menor. El primero desalienta el voto estratégico, es más real. De todos modos, se dice que los límites entre uno y otro no son claros, y está siempre el llamado voto de aprobación en un lugar intermedio.

El votante vota a todos los candidatos o partidos que desee. No se ha usado nunca.

III. MAGNITUD DE DISTRITO

El tercer elemento es la magnitud del distrito o circunscripción por la que se entiende la unidad dentro de la cual los votos se traducen en cargos.

Casi siempre es una unidad geográfica. La magnitud de las circunscripciones es el número de cargos que en esa unidad se eligen. La magnitud puede variar entre uno y el número total de cargos a elegir en una elección.

Circunscripción uninominal, uno sólo es elegido, optan entre varios sólo por uno. Estados Unidos y Gran Bretaña. Es el caso de nuestro país para la elección de presidente. Hay una sólo circunscripción, uninominal, pues la magnitud es igual a uno. Circunscripción única

Circunscripciones plurinominales donde se elige más de un diputado, dos o más, el número puede variar a cientos. Se usa en Argentina para diputados, donde las circunscripciones son diferentes en cuanto a la magnitud. Las provincias chicas tienen cinco diputados elegidos por mitades y otras circunscripciones como la capital donde se eligen 12 o 13. En la provincia de Buenos Aires 35.

Aquí en los casos de magnitud diversa y para analizar en el ámbito nacional de los efectos de la magnitud, se usa el promedio aritmético resultante de dividir el número total de bancas en la legislatura por el número de cargos, pero cuando hay elementos tales como umbrales miembros adicionales o más de un nivel, deben introducirse ciertos ajustes y llegar a lo que se llama “magnitud efectiva”.

En Argentina las circunscripciones uninominales existieron en 1904, alegándose en contra de la Constitución Nacional cuando expresa que los diputados son elegidos directamente por el pueblo de las provincias y que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, sobre la base de la que se ha sostenido que las CU serían inconstitucionales y que sólo las plurinominales territorialmente coincidentes con las provincias y la ciudad de Buenos Aires lo serían. También hubo circunscripciones uninominales durante la presidencia de Perón, planteándose discusiones en cuanto al llamado *gerrymandering*.

IV. FÓRMULA ELECTORAL

En cuanto a la fórmula electoral, existen varias alternativas para traducir los votos en cargos, generalmente se las agrupa en formulas mayoritarias de representación proporcional a otras, a veces llamadas genéricamente semiproportionales.

a) Mayoritarias o Mayoría absoluta: se requiere más de la mitad de los votos (usualmente de los válidos y positivos). Es usual en la doble vuelta o ballotage. Se conocen casos de tres vueltas, es más común usarlo en elecciones presidenciales. Ganar significa, en esta variante como en todas las fórmulas mayoritarias que siguen, que el ganador gana todo lo que está en juego.

Voto alternativo: es otro mecanismo para obtener el requisito de la mayoría (absoluta). Los votantes ordenan según sus preferencias a los partidos o candidatos que aparecen en una boleta común, si un partido recibe más de la mitad de las primeras preferencias gana y es elegido. De lo contrario, el partido con menos primeras preferencias es eliminado de la cuenta y las segundas preferencias de sus votantes son distribuidas entre los demás partidos. Este voto se utiliza en Australia, de segunda vuelta instantánea en Estados Unidos o voto preferencial optativo en Papua (Nueva Guinea).

Mayoría Pluralidad: pueden concurrir a la segunda vuelta más de dos partidos. En la primera vuelta hace falta mayoría absoluta y en la segunda basta la pluralidad, es decir más votos que los demás pero no que estos sumados sino individualmente considerados.

Fue la prevista para la elección presidencial de 1973 en Argentina (pero si las dos fórmulas más votadas acumulaban dos tercios de los votos sólo ellas concurrían a la segunda vuelta, de modo que podría convertirse en una fórmula de mayoría absoluta).

Pluralidad con base mínima: se refiere a una posible doble vuelta pero en la cual para ganar en la primera elección, no hace falta la mayoría absoluta de votos aunque sí obtener un cierto porcentaje mínimo de votos y/o una cierta diferencia porcentual con el segundo. La elección presidencial en nuestro país desde 1994 se gana en primera vuelta con el 45% de votos o con el 40% pero en este último caso además debe existir una diferencia de al menos 10 puntos porcentuales entre el primero y el segundo, y la llamada regla de doble componente.

Pluralidad: mayoría relativa o simple, gana quien simplemente obtiene más votos que los demás individualmente considerados, independientemente de porcentajes, diferencias, etcétera.

b) Representación proporcional: bajo este nombre se ubican varios métodos cuyas características comunes tratan de lograr la proporcionalidad entre votos y bancas, permitiendo ganar bancas a cualquier individuo o partido que logre cierto número de votos, aunque sea menor a la pluralidad. La idea es que el cuerpo a constituir sea como un espejo de las preferencias de los votantes. Básicamente hay dos subtipos a) el voto único transferible y b) la representación proporcional de lista.

- a) El voto único transferible: vota por un candidato individual
- b) La representación proporcional de lista: admite diferentes métodos de cálculo para distribuir los cargos. Método del cociente y del divisor

Método Hare, Droop (también llamada Hagenbach Bischoff) se le agrega al número de bancas uno. Imperiali se agregan dos.

Del divisor: D'Hondt.

Otro método divisor es el de Saint Lague donde se divide en vez de por uno, dos, tres por números impares, su efecto es reducir la ventaja que el D'Hondt da al partido con más votos y ayudar a los de menos votos.

Este permite que las legislaturas sean un espejo donde todos los grupos sociales minoritarios se encuentren también representados, evita la creación de mayorías legislativas artificiales, producen cambios más suaves en las políticas públicas y fomenta la negociación y el compromiso.

Sistema semiproporcional: voto limitado, se vota por un número menor de candidatos al número de bancas a llenar en la circunscripción. En Argentina se usa para senadores nacionales desde el año 2001, en circunscripciones trinominales, con dos senadores para la lista que salga primero y uno para la segunda, con lo que nos acercamos al viejo sistema inglés. En varias provincias se usa un voto limitado con 50% de las bancas para el que gana, y el resto adjudicado por representación proporcional.

Voto acumulativo: este método cabe recordar que en la votación por CI —y no por listas— los votantes pueden votar a tantos candidatos como representantes hay que elegir (salvo voto limitado). Entonces cada votante tiene tantos votos como candidatos puede votar: si es una circunscripción trinomial, tiene tres votos. Con el voto acumulativo el votante tiene la posibilidad de aplicar todos sus votos a un solo candidato en lugar de votar a tres candidatos, con lo que aumenta las oportunidades de elección de ese candidato (si otros hacen lo mismo). Los candidatos que más votos obtienen son elegidos (pluralidad). Con esta variante las minorías que con pluralidad ortodoxa no llegarían a obtener representantes tienen mejores oportunidades.

De la combinación de todos los elementos expuestos anteriormente, más algunas otras variaciones, surgen los sistemas electorales reales, de los cuales hay una variedad muy grande.

Sistemas mayoritarios y proporcionales, un total de 327 países han utilizado el sistema mayoritario en elecciones democráticas y un total de 291 han utilizado el sistema proporcional. El único sistema proporcional que no utiliza listas es Irlanda y Malta. Por otra parte, los sistemas que usan listas se pueden dividir en tres tipos, como por ejemplo el sistema de cuotas que incluye el método Hare, que se implementa en Namibia y Colombia. El método D'Hondt es el sistema más utilizado.

El sistema mixto electoral¹²³ ha sido empleado en sus elecciones legislativas de 74 países del mundo democrático. Existen diferentes criterios en la literatura para categorizar estos sistemas por autores tales como Reynolds y Reilly (1997), Massicotte y Blais (1999), Shugart y Wattenberg

¹²³ Golder, M., *Electoral Studies* 24, 2005, pp. 103-121.

(2001). Este autor considera que este sistema es empleado como una combinación del sistema mayoritario y proporcional.

Debe quedar claro que una nación puede ser clasificada de utilizar un sistema mixto. Asimismo, los sistemas mixtos se dividen en dos fórmulas electorales dependientes o independientes. En el primer caso, las dos fórmulas electorales son implementadas independientemente la una de la otra, mientras que en el segundo, la aplicación de una fórmula es dependiente del resultado que produce la otra fórmula. Por ejemplo, el sistema electoral ruso es independiente porque la aplicación del sistema de representación proporcional no depende en ningún caso de la distribución de los votos y bancas determinadas por la ley. Por otra parte, el sistema alemán electoral es dependiente y utiliza el sistema de representación proporcional con el objeto de corregir las distorsiones ocasionadas por las fórmulas en el ámbito de distrito.

Sistema mixto alemán (o RP personalizada): combina circunscripciones uninominales con plurinominales en dos niveles diferentes. Permite al votante disponer de dos votos, uno para la circunscripción uninominal y el otro para la circunscripción plurinominal, pero el cálculo del total de bancas que le corresponde a cada partido se hace sumando —a nivel nacional— todos los segundos votos obtenidos por cada partido en cada lista partidaria en cada circunscripción plurinominal y usando una variante del método Hare (cociente).

V. UMBRAL

Se usa el término “barrera legal” cuando la participación de los partidos, en la asignación de bancas, depende de que éstos obtengan un mínimo de votos sea en relación con votos válidos emitidos o ganen bancas (directos en las circunscripciones). Resulta importante si la barrera legal comprende todo el territorio electoral (un partido debe lograr el porcentaje de votos exigidos en todo el país o sólo la circunscripción. También es importante en qué fase del procedimiento de asignación de bancas se aplica la barrera legal. Por ejemplo en Alemania la barrera legal es de 5% y ha contribuido a consolidar el sistema de partidos, dado que aceleró el proceso de concentración de grandes partidos.¹²⁴

¹²⁴ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM, pp. 65 y 66.

En la Argentina, la Cámara Nacional Electoral se pronunció sobre la utilización del término que indica que:

el umbral de representación, piso o barrera legal, consiste en una condición que algunos ordenamientos jurídicos al adoptar un sistema electoral de representación proporcional imponen a los fines de adjudicar las bancas, y que se traduce en la obtención de un mínimo de votos como *conditio sine qua non* para poder participar en dicho reparto.

Tal restricción tiene como fundamento razonable el de preservar un adecuado funcionamiento del Poder Legislativo —en nuestro caso de la Cámara de Diputados—, evitando que un excesivo fraccionamiento conlleve a una atomización ilimitada de la representación y del debate que repercuta de manera negativa en la formación de la voluntad general. Del análisis comparativo surge que son varios países que han adoptado el requisito del umbral, pero con porcentajes diferentes. Entre ellos podemos mencionar a Israel con un umbral del 1.5%, España 3%, o Grecia, con barreras que han variado llegando incluso a ser superiores al 15%. En América Latina, Costa Rica elige a los miembros de la Asamblea Legislativa mediante un sistema de doble cuota. Sólo las listas que han obtenido un número de votos por encima del 50% del cociente simple electoral, puede obtener escaños.

En nuestro caso la funcionalidad de un órgano colegiado y la presencia en él de variadas agrupaciones políticas, el legislador ha tenido en mira el buen funcionamiento de la Cámara de Diputados, sin que ello signifique conculcar la representación de las minorías (Fallo Méndez núm, 3033/2002).

VI. LEY DE LEMAS

La Ley de Lemas (o de doble voto simultáneo), es aplicada desde hace muchos años en Uruguay y fue utilizada en once provincias argentinas. Cada partido (lema) puede presentar varias listas (cada una llamada sub-lema). El votante elige la lista de un sub-lema, con lo que al mismo tiempo se entiende que está votando al lema del cual el sub-lema es parte, el votante vota simultáneamente en la elección general y en lo que serían una especie de interna.

Este sistema que rigió en Uruguay, fue adoptado desde 1984 por varias provincias argentinas para las elecciones locales. Sus eventuales bondades, al permitir la participación de los electores en la contienda interna partidaria, quedaron desvirtuadas en la práctica. La presentación de numerosos sub-lemas conspiró contra la unidad partidaria fomentando su fragmentación. Por otra parte, muchas veces el elector advertía la desnaturalización de su voluntad al resultar electos con su voto candidatos que no habían merecido su aprobación, con la consecuente pérdida de representatividad del sistema.

En la actualidad solamente han mantenido vigente la Ley de Lemas las provincias de Formosa y Santa Cruz. En un trabajo presentado en el Seminario de Reforma Política del año 2001 organizado por el Programa de Naciones Unidas se sostuvo, que como producto de una investigación realizada de la compilación y análisis de los fallos de la Cámara Electoral surgió que a partir del dictado de la Ley de Lemas se observaron tres clases de conflictos:

Uno que ya existía fue el fuerte internismo partidario —principal argumento en defensa del sistema de lemas era el “efecto apaciguador que produciría en el orden interno de las organizaciones políticas”— no sólo no disminuyó sino que aumentó.

Los otros dos más graves, tienen que ver con el proceso de oficialización de listas y boletas y la impugnación de los resultados de los comicios, especialmente en el periodo 1991/1995.

VII. DISTINTOS SISTEMAS UTILIZADOS

A lo largo de nuestra historia institucional, hemos tenido distintos sistemas electorales, el sistema de mayoría simple con lista plurinominal se aplicó hasta 1912 (excepcionalmente en 1904 que fue cambiado por circunscripciones uninominales).

La Ley Sáenz Peña estableció el sistema de lista incompleta o de los dos tercios, que se utilizó hasta 1962, en el que correspondían dos tercios de bancas al partido que obtenía la mayor cantidad de votos y un tercio al partido que le utiliza en el orden de la votación.

En 1951, y sobre la base de la Constitución reformada en 1949, fue sancionada la Ley 14.032, que reestableció el clásico sistema británico de las circunscripciones uninominales. La ley establecía que para la elección de

diputados nacionales los distritos se dividían en circunscripciones, cuyo número era igual a la cantidad de bancas que debían ser cubiertas en ellos.

El sistema de representación proporcional fue establecido para la elección de convencionales constituyentes de 1957 y posteriormente por las elecciones generales de diputados de 1963. El sistema que fija actualmente el reparto electoral es el Código Electoral Nacional (Ley 19.945), por aplicación del sistema D'Hondt.

VIII. ELECCIÓN DIRECTA Y COLEGIO ELECTORAL

Cuando regía entre nosotros la elección indirecta para presidente y vicepresidente de la nación solían alzarse las voces contra un sistema que no respetaba fielmente la voluntad del electorado; en efecto en realidad los ciudadanos elegíamos un conjunto de electores en relación a las bancas legislativas que correspondían a cada distrito (provincias y ciudad de Buenos Aires) y eran esos electores quienes finalmente resolvían la elección. A veces en la historia el resultado de la elección fue producto de un consenso en el Colegio Electoral, como ocurrió en la elección de Sarmiento o en los acuerdos entre Mitre y Roca. Tales contubernios fueron, sin embargo, mitigados a medida en que los partidos políticos afirmaron la disciplina partidaria.

Desde hace 150 años se utilizó ese sistema, hasta hace muy poco tiempo, cuando se reformó la Constitución en 1994 y se adoptó el sistema de elección directa con doble vuelta, con la sólo excepción de la elección de 1973 en que la fórmula Campora-Solano Lima se impuso por elección directa. La reforma contó con el fuerte apoyo de los partidos políticos mayoritarios con el propósito de fortalecer la legitimidad democrática del presidente por elección popular. La gobernabilidad de los sistemas presidencialistas depende en parte de que el presidente electo goce de una legitimidad popular importante y de que una porción importante del Congreso colabore aprobando las leyes.

En los Estados Unidos desde hace más de doscientos años se sigue utilizando el Colegio Electoral. Ahí el candidato que obtiene la mayoría simple en un estado por lo general merece el voto de todos sus delegados y el que obtiene el voto de la mayoría de los delegados en el Colegio Electoral ocupará la primera magistratura. En las elecciones presidenciales del año 2000 se evidenció que el esquema de selección de delegados por estado —en el que el candidato que obtuvo la mayoría simple recibe

el voto de todos los representantes de ese estado—, hace posible que un candidato gane la mayoría de los votos en el nivel nacional, pero no sea el elegido para ocupar la presidencia, como ocurrió en el caso de Gore y de Bush, finalmente resuelto por una sentencia de la Suprema Corte.

Ese mecanismo tiene una impronta histórica que se remonta a la desconfianza que mostraban los “padres fundadores” en los Estados Unidos hacia las mayorías populares que pretendieran ejercitar cualquier forma de democracia directa; tenían muy presentes los excesos del asambleismo francés y a Robespierre y sus jacobinos; de ahí que el gran invento de la Constitución norteamericana fuera el gobierno representativo. Nuestra Constitución Nacional se forjó sobre el mismo modelo en el artículo 1o. que concibe una República representativa, y en el artículo 22 cuando afirma que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes...

En la visión de James Madison, debían conformarse algunos contrapesos que preservaran a las minorías de los *farmers* de eventuales tiranías de las mayorías. La conformación de un Poder Judicial independiente y no electivo era una de esas garantías, también lo eran la elección indirecta de los senadores a través de sus respectivas legislaturas y la elección del presidente y vicepresidente por el Colegio Electoral. Alexander Hamilton escribiría en el núm. 68 de *El federalista*: “La elección inmediata debería ser hecha por los hombres más capaces de analizar las cualidades ajustadas al puesto, y actuar en circunstancias favorables a la deliberación, y a una combinación sensata de todas las razones que fueran apropiadas para gobernar su elección”. Algunos encuentran el fundamento del Colegio Electoral en el sistema alemán de electores imperiales y en el Colegio Cardenalicio que designa al Papa.

Es paradójico que el viejo Colegio Electoral genere polémicas en ambos extremos del continente. En el caso de los Estados Unidos no han faltado las voces que promuevan su supresión a favor de un sistema de elección directa. Una encuesta de Gallup realizada en 1968 preguntaba: ¿estaría de acuerdo o en desacuerdo con una enmienda de la Constitución que suprimiera al Colegio Electoral y basara la elección del presidente en el voto total de toda la nación? El 81% estuvo de acuerdo, el 12% en desacuerdo y el 7% no expresó ninguna opinión.

En nuestro caso, por el contrario, no faltan quienes han considerado la conveniencia de reestablecerlo. El fundamento para su retorno es el mismo que sostiene su mantenimiento en el país del norte: el equilibrio político entre los estados (en nuestro caso provincias).

Los números son elocuentes: nuestro país registra un total de 25.567.960 electores habilitados para votar, conforme al último padrón definitivo. De ellos, solamente 9.497.049 corresponden a la provincia de Buenos Aires, 2.588.735 a la ciudad autónoma de Buenos Aires, 2.247.444 a la provincia de Córdoba y 2.234.151 a la provincia de Santa Fe; de manera que cuatro distritos superan los 16.000.000 de electores. En el otro extremo, Tierra del Fuego registra solamente 71.216 ciudadanos habilitados para votar, Santa Cruz 130.272, La Rioja 191.105, Catamarca 219.817 y La Pampa 223.802; de donde resulta que la influencia de las provincias chicas es escasa en la elección presidencial.

Al mismo tiempo, la reforma en el sistema de elección de senadores nacionales, conforme al artículo 54 de la Constitución Nacional ha pasado de la elección indirecta por las legislaturas provinciales a la elección directa por el pueblo de cada provincia y de la ciudad de Buenos Aires asignándose las bancas por partido conforme un sistema de lista incompleta.

Frente a ello, la elección directa afirma notablemente el nivel de legitimidad popular obtenido por el presidente electo como consecuencia del margen con que ganó los comicios. Por ejemplo, un presidente que consigue el 60% de los votos en la primera vuelta, con una ventaja importante, comienza su mandato con mayor legitimidad popular y apoyo político que el que llega al poder con porcentaje de votos reducido.

En los últimos 20 años muchos países reformaron los sistemas de elección del presidente, siendo la tendencia más clara el cambio de sistema de mayoría simple a métodos de mayoría absoluta con segunda vuelta. Es difícil emitir un juicio riguroso sobre el impacto real de los sistemas con segunda vuelta. En la mayoría de los casos, el tiempo transcurrido desde que fueron adoptados no es suficiente para evaluar su impacto potencial en la fragmentación del sistema de partidos a largo plazo ni en cuanto al efecto inmediato de fortalecer al presidente electo.

